

【法学研究】

去极端化的宪法文本规范及其实现*

任丽莉¹, 崔德旗²

(1. 新疆大学 法学院, 新疆 乌鲁木齐 830047; 2. 武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

摘要: 去极端化工作的开展是贯彻总体国家安全观的现实需要, 是推进国家治理体系和治理能力现代化的有益实践, 更是保障宪法实施的有力体现。在党和国家的正确领导下, 我国的去极端化工作始终在法治轨道上进行, 作为根本大法的宪法为其提供了最高的规范指引与根本依据。文章通过分析宪法文本中的相关基本原则、制度与条款对去极端化治理的合宪性基础进行规范解析, 旨在从根本法意义上规范和指引去极端化在法治轨道上的持续推进; 进而探寻去极端化实践的宪法实施路径, 为去极端化的立法、执法等制度体系的构建与完善提供一种宪法学研究进路的思考。

关键词: 去极端化; 宪法文本; 规范分析; 宪法遵守; 宪法执行

DOI: 10.13568/j.cnki.issn 1000-2820.2001.04.03

中图分类号: D911.8

文献标识码: A

文章编号: 1000-2820(2021)04-0016-08

一、问题的提出

恐怖主义、极端主义是人类社会的公敌, 给人类社会带来深重灾难, 威胁世界和平与安定。^①进入21世纪以来, 国际社会发生了一系列暴力恐怖犯罪活动, 例如2001年美国“9·11”事件、2004年西班牙马德里列车连环爆炸案、2005年英国伦敦连环爆炸案、2011年挪威枪击爆炸案、2015年法国“查理周刊”杂志社遇袭案, 等等。此外, 2013年北京天安门暴恐案件、2014年昆明火车站暴力恐怖案等多起案件也给我国国家安全带来了严重威胁。由此可见, 反恐、去极端化是国际社会的共同责任,^②反恐、去极端化工作迫在眉睫、势在必行。有鉴于此, 在党中央、国务院的正确领导下, 在坚持法治思维、运用法治方式这一原则的基础上, 我国各地依法开展了去极端化工作。作为一项系统工程, 高效和有针对性的法律手段, 构成了去极端化底线保障的重要内容;^③而宪法作为根本法, 规范和指引着去极端化在法治轨道上的持续推进。

当前我国鲜有学者探究去极端化的宪法意涵及其实施路径问题, 去极端化缺乏宪法规范意义上的解析。去极端化工作的开展是法治中国建设中贯彻总体国家安全观的有益实践, 事关国家安全、公共秩序、人民群众的生命健康与财产安全, 理应以宪法作为最高指导依据。因此, 立足于宪法文本规范解读、探究去极端化的合宪性基础具有较强的现实意义: 为去极端化这一系统工程中立法、执法、司法等制度体系的构建与完善提供理论支持, 丰富去极端化工作深入推进的智识资源。本文将借助两类宪法规范对去极端化治理的合宪性基础进行解读。

我国著名的法学家李龙先生以宪法规范发挥作用时间之差异为基准, 将其划分为纲领性规范与现实性规范。^④也即, 纲领性规范面向未来, 现实性规范立足当下。^⑤无论是纲领性规范还是现实性规范, 宪法文本规范实现的前提是宪法实施。宪法实施二分为宪法遵守与宪法执行两个层面: 前者对应现实性规范, 是一种消极的宪法实施

* 收稿日期: 2019-12-10

基金项目: 国家社会科学基金项目“新疆去极端化立法实施效果研究”(19BFX008)。

作者简介: 任丽莉(1976—), 女, 甘肃天水人, 新疆大学法学院副教授、硕士生导师, 从事宪法学、地方立法学研究。

① 参见中华人民共和国国务院办公厅编《新疆的反恐、去极端化斗争与人权保障》, 北京: 人民出版社, 2019年, 第1页。

② 参见中华人民共和国国务院办公厅编《新疆的反恐、去极端化斗争与人权保障》, 北京: 人民出版社, 2019年, 第35页。

③ 参见周少青《“去极端化”是一项名副其实的系统工程》, 《中国民族报》, 2019年1月15日, 第6版。

④ 参见李龙《论宪法规范》, 《法学评论》, 1994年第6期, 第3-5页。

⑤ 参见刘连泰《中国合宪性审查的宪法文本实现》, 《中国社会科学》, 2019年第5期, 第101页; 李龙《宪法基础理论》, 武汉: 武汉大学出版社, 1999年, 第129页。

方式;后者则对应纲领性规范,是一种积极的宪法实施方式。^①在宪法遵守层面,主体包括公民与国家公权力机关,即公民应履行宪法基本义务、国家公权力机关应遵守权限之边界;在宪法执行层面,国家公权力机关应积极、主动作为,以达致宪法规定的目标与愿景。本文的写作意图在于,立足于宪法学视域,借助规范分析法探寻去极端化的宪法依据及其实施路径,进一步完善去极端化的理论与实践机制。

二、去极端化宪法文本依据分析

以我国宪法文本的章节安排为架构,通过对宪法文本的规范分析,去极端化的合宪性基础可作如下概括:(1)去极端化工作的开展及其所取得的成效离不开党的领导,坚持党的领导这一宪法原则是去极端化工作的根本遵循;(2)尊重和保障人权是我国的宪法原则之一,去极端化的有益实践生动诠释了这一宪法原则,实现了对全国各族人民群众人权的最根本保护;去极端化的依法治理体现了全面依法治国与总体国家安全观的有序开展,这是宪法中法治原则的应有之义;(3)立足于民族区域自治制度,去极端化工作的开展有利于增强全国各族人民的国家认同,凝聚中华民族共同体意识,增进民族团结;(4)公民是推动宪法实施的重要主体,基于权利义务一致性原理,去极端化工作的推进离不开全国各族人民群众对宪法基本义务的遵守;(5)国家是保障公民权益的最主要主体,中央和地方各级国家机关承担着推动去极端化各项措施贯彻落实的义务。

(一)序言与总纲部分的宪法规范分析

1. 基于宪法基本原则的分析

“宪法原则是体现宪法应然价值取向、统合宪法规则并指导全部行宪过程的依据和准则。”^[1]我国宪法基本原则包括“坚持中国共产党的领导、一切权力属于人民、法治、尊重和保障人权原则”^{[2]95-98}等内容。囿于文章篇幅及主题之需要,此处仅对坚持中国共产党的领导、法治与尊重和保障人权原则进行分析。

(1)坚持中国共产党的领导原则。历史与人民选择了中国共产党作为我国的执政党,党带领着全国各族人民共同缔造了我国这一统一多民族

国家。在党的领导下,我国社会主义新型民族关系已经确立并将继续加强,民族团结事业持续向好,但极端主义却蓄意破坏我国和谐的民族关系与民族团结事业,以达到分裂我国领土、破坏国家统一的阴谋。作为先锋队,为维护人民群众当家作主的根本利益,党领导各族人民进行去极端化斗争,在去极端化斗争事业中居于核心领导地位是去极端化治理实践的应有之义、应然之选。考虑到极端势力渗透、传播极端化的特点,去极端化工作应注重夯实群众基础,也即将党的领导、群众路线的优势转化为去极端化的治理效能,这样可以有效推进去极端化的体制机制。^②而党执政就是党领导并支持人民当家作主,最为广泛地动员、组织各族人民群众依法管理国家社会事务,维护并实现各族人民群众的根本利益。去极端化注重群众基础,是党维护人民根本利益、践行根本工作路线的生动写照。因此,去极端化治理实践中,要坚持党总揽全局、协调各方的全面领导。

(2)法治原则与尊重和保障人权原则。宪法第5条是法治原则最集中的表达。除此以外,宪法序言中对宪法根本法地位的确认也是法治原则文本表述的构成部分。根据宪法序言及第5条的内容,去极端化治理实践是宪治依法治理的实践,其必须在法治轨道上运行。一方面,各级国家机关需要依法作为,如立法机关依照相应的立法权限制定法律规范以完备去极端化立法机制建设、行政机关依法执法、司法机关依法司法;另一方面,参与到治理实践中的公民、社会组织均应严格依照宪法、法律以及去极端化专门立法的要求,遵守相应法律义务。

尊重和保障人权原则集中体现了我国对于人权保障的高度重视。从宪法规定的权利保障措施来看,这一“宪法原则突出了生存权与发展权的重要性,体现了我国人权观以生存权和发展权为首要人权的立场”^{[2]99}。恐怖主义常以无辜百姓为打击目标,残害各族人民群众的生命,严重践踏人权,这些均与该项宪法原则的价值理念背道而驰。以我国新疆地区的去极端化工作实践为例,以总体国家安全观为引领,坚持从中国和中国新疆的实际出发,把保障各族人民根本利益放在首位,积极探索依法打击防范恐怖主义和去极端化的有效路径,最

^①我国语境下的宪法实施包括宪法遵守与宪法执行。参见马岭《“违宪审查”相关概念之分析》,《法学杂志》,2006年第3期,第108页。

^②参见顾华详《论新时代党的治疆方略视域下去极端化的法治》,《江苏警官学院学报》,2019年第5期,第13-15页。

大限度地保障了各族人民免受恐怖主义和极端主义的侵害。^①如上所述,我国依法实施的各项去极端化举措尊重公民的生命权、健康权、发展权,这既是对宪法尊重和保障人权原则的生动诠释,又是去极端化工作推进中贯彻这一宪法原则的有力证明。

2. 基于宪法基本制度的分析

作为基本政治制度的民族区域自治制度是去极端化治理开展的基石性制度,文化教育制度为去极端化治理实践中的文化教育举措提供了规范指引,它们构成了去极端化工作推进的宪法制度性规范与保障。^②

(1) 民族区域自治制度。民族区域自治制度在新中国首部宪法中便已确立,历次修宪均坚持了该项制度。在现行宪法中,宪法将处理多民族关系的原则提炼为宪法序言第11自然段第3句的表述,^③这既是在制度层面上对如何处理民族关系的回应,也是对国家统一与民族团结的制度保障。民族区域自治制度与我国代议制民主的国家体制相结合,通过宪法制度兼顾少数民族差异化诉求表达,有效分配我国统一多民族国家民族利益,增进人民共同福祉。^④

然而,极端势力肆意破坏我国社会主义民族关系,激化民族矛盾,对民族团结和谐稳定的局面构成严重的威胁。有鉴于此,去极端化工作中更需要重视发挥民族区域自治的制度优势。第一,以中央的统一领导为前提,各民族自治地方需要根据本地区的情况预防、遏制、惩戒极端化与极端主义;第二,各民族自治地方国家权力机关积极行使立法权,为去极端化治理工作提供立法保障,确保去极端化工作严格依照法律规范而稳步、持续推进;第三,民族区域自治制度能够促进民族关系的巩固与发展,该制度的实施有利于妥善处理各民族之间、各民族内部之间的关系,进一步加深各民族之间的了解,从而使各民族群众和衷共济,和睦相处,能够有效遏制极端势力对民族关系的蓄

意破坏;第四,民族区域自治制度以国家统一为前提,又是国家统一、民族团结的制度保障,^⑤少数民族群众因这一有力的制度保障而真正实现了当家作主,同时这也有利于全国各族人民群众致力于维护国家统一。根据《宪法》《民族区域自治法》之规定,民族自治地方的自治机关负有维护国家统一的宪法义务,各民族同胞与民族自治地方的国家机关共同致力于国家统一的愿景,能够有力粉碎极端势力分裂国家的卑劣企图。

(2) 宪法文化教育制度。极端化本身就是通过极端思想观念蛊惑人民群众以煽动仇恨、歧视、鼓吹暴力等行为而干预正常社会生活秩序的长期过程,因而在去极端化实践中,坚持标本兼治,在对恐怖主义、极端主义高压打击的同时,教育这一途径对去极端化治理的作用与效果显然十分重要。去极端化治理需要有“文化或观念上的启蒙或解放”^[1],尤其是去极端化涉及国家认同与文化认同,而宪法中的文化教育制度在为去极端化实践提供了规范依据的同时,也辅之以根本法地位上的制度保障。

2018年宪法修改后,社会主义核心价值观正式写入宪法第24条第2款。这一条款具有纲领性规范的特点,其中的理想教育、道德教育、文化教育等的实现均需要国家积极作为以达致加强社会主义精神文明建设的目标。同时,第24条也呼应第19条国家发展教育事业这一积极国家义务,即国家教育义务应从哪些方面实现。由此,将社会主义核心价值观的培育贯彻去极端化治理教育途径的始终,并在文化教育层面大力弘扬中华优秀传统文化,是去极端化实践中文化教育策略的规范指引。

一方面,社会主义核心价值观能够涵养中华优秀传统文化,表达中国人民的理想、信念、愿景。^⑥培育社会主义核心价值观,能够提高各族人民群众抵御极端主义渗透、侵害的能力。极端势

①参见中华人民共和国国务院办公厅编《新疆的反恐、去极端化斗争与人权保障》,北京:人民出版社,2019年,第30-31页。

②为防止对基本制度的分析陷入泛泛而谈的境地,笔者选取了民族区域自治制度与文化教育制度作为规范分析的对象;同理,上文对宪法基本原则的分析也是如此。但并不意味着其他基本原则、基本制度于去极端化治理实践而言不存在关联。

③《宪法》序言第11自然段第3句规定:“在维护民族团结的斗争中,要反对大民族主义,主要是大汉族主义,也要反对地方民族主义。”

④参见张立哲《“民族团结”命题的宪法逻辑及其展开》,《广西民族研究》,2016年第4期,第35页。

⑤参见宋才发《民族区域自治制度是维护民族团结和国家统一的制度保障》,《学习论坛》,2011年第10期,第19页。

⑥参见习近平《习近平谈治国理政》第一卷,北京:外文出版社,2018年,第164-168页。

力蓄意煽动民族仇恨,破坏民族关系,传递错误的价值观,歪曲一部分群众的认同。因此,只有不断加强“五个认同”,注重加强培育中华民族共同体意识、宪法意识,方可有利于各民族群众对极端主义的渗透、侵害筑立起精神防线。另一方面,宗教极端主义企图割裂中华文化与我国各民族文化的联系,粗暴地侵犯了公民人权,^①故而注重对中华文化与少数民族优秀文化的培育是刻不容缓的。理由如下:一是有利于提高各族群众的精神文化生活水平,提高各民族群众的文化自信感,进而有利于增进其对祖国的美好情感;二是在尊重各民族风俗习惯的基础上,有利于传播现代文明理念与生活方式,从而防止极端势力对世俗生活干预的恶劣行径。

(二)公民基本权利和义务章节的宪法规范分析

去极端化治理环节中公民应遵守的宪法义务规范主要集中在宪法第52—54条,且每一项均有各自所侧重的规范进路。这些现实性规范具体化为基本义务,且在文本之外,有其他法律规范对之加以确认与保障,它们共同构成了去极端化工作中公民这一主体需遵守的基本义务规范的依据。

1. 维护国家统一与民族团结义务

现行宪法第52条包含着两层义务规范。其一是维护国家统一的消极规范。现代社会为维系社会共同体的存续与发展,必须实现国家统一;而公民在这一社会共同体中,为保障自身之权利与自由,也需要以国家统一为前提。其二是维护民族团结的消极规范。我国作为统一的多民族国家已在宪法序言中得到确认,民族关系的处理事关国家统一与政权稳固,而这实际上是对宪法第4条第1款关于破坏民族团结、制造民族分裂禁止性规定的公民义务表达。除此以外,我国还在1984年、2005年分别通过了《民族区域自治法》《反分裂国家法》等宪法性法律,周延了该义务规范的同时,也明确了违反这一义务的法律制裁后果。

宪法中何以规定该义务?回顾我国制宪史,可以从中得到重要线索。彭真曾提到,“建国三十

多年来的历史表明,我国已经实现的国家统一和民族团结,对于我们社会主义事业的发展,对于整个中华民族的兴旺发达,具有十分重大的意义”^{[4]19};宪法中规定公民义务,“更重要的是要求公民提高自己作为主人翁对国家、社会和其他公民的责任感”^{[4]18}。因此,该义务规范首先有利于社会主义民族关系的形成与维持,同时要求公民有强烈的主人翁意识,主动培育、增强自己的公民意识。对于去极端化治理,作为公民也应以主人翁意识参与其中,因为去极端化事业关乎各族人民之福祉,每一位公民都应主动担当、遵守这一宪法义务规范而非“独善其身”。

2. 遵守宪法和法律义务

现行宪法第53条首先规定了公民的“守法义务”,其次规定了公民在不同社会领域中应遵守的其他五项具体义务。^②较之于其他义务而言,一方面,“守法义务”是更为基本的义务,因为仅有宪法能够规定该义务;另一方面,“守法义务”是其他义务的前提。^③换言之,公民的“守法义务”是遵守法律这一义务中的基础性义务。在此项义务中,遵守宪法的义务更具有根本性,这是由宪法规范的至上性、最高性决定的。它要求公民以宪法规范作为最高行为准则,遵守该项义务,是公民捍卫宪法尊严、维护宪法秩序的体现,这一义务规范也构成了去极端化治理法治建设层面公民守法义务的根本法依据与来源。

3. 维护祖国安全、荣誉和利益义务

现行宪法第54条明确规定公民需履行维护祖国安全、荣誉与利益三项义务。在维护祖国安全方面,条文的表达与第52条第一层次的义务较为相似。与维护国家统一趋向于基于共同认知价值观的更为宏观的表达不同,维护国家安全是更为具象的表达。在国家安全得到保障的前提下,公民才有实现自身权利与自由的可能性;一旦违反这一义务,实施危害国家安全的行为,就要受到法律的制裁。换言之,这也是宪法中现实性规范的要求,即公民不能以负面行为违反该现实性规范。在维护祖国荣誉方面,要求公民不能损害国

^①参见中华人民共和国国务院新闻办公室编《新疆的反恐、去极端化斗争与人权保障》,北京:人民出版社,2019年,第12页。

^②五项具体义务见《宪法》第53条规定:“中华人民共和国公民必须遵守宪法和法律,保守国家秘密,爱护公共财产,遵守劳动纪律,遵守公共秩序,尊重社会公德。”此处为紧扣主题,仅对现行宪法第53条中的“遵守宪法和法律的义务”进行分析。

^③参见汪雄《宪法第五十三条中守法义务的证成》,《北京行政学院学报》,2019年第4期,第114页。

家的声誉、荣誉与国家标志,应对祖国心怀自豪,培育自身的爱国主义情感。我国先后出台的《国旗法》《国徽法》《国歌法》,在进一步确认、丰富这一层面义务规范的同时,也在其中设置了相应的法律制裁条款。就祖国利益而言,根据公民权利义务相一致的理论,公民在享有宪法规定的权利与自由的同时,必须自觉维护国家利益,坚决与损害国家利益的行为作斗争。结合上述内容,这一义务规范一定程度上启发了去极端化治理的方式与措施,如应注重爱国主义情感的培育,强化对国家安全、主权、领土、国家标志等概念的通识教育等。

(三)国家机构章节的宪法规范分析

各级国家机关推行去极端化工作过程中为何要遵守、执行相应的宪法规范?对此问题的回答应明确国家机关作为宪法实施主体,遵守、执行宪法的规范基础。

一切国家机关都必须遵守宪法的要求来自宪法第5条的明确规定。此外,在国家机构这一章,有关“遵守宪法”的文本表述是关于央地国家权力机关需遵守的义务规定,即宪法第76条第1款、宪法第99条第1款。依照一般宪法理论,宪法在产生之初呈现“国家+公民”二维图景时,国家与公民的关系即为宪法规范中最为核心的关系,在这个意义上,公民成为国家存在的目的,而正当国家权力的存在又事实上构成了对公民权利的制约,也即国家权力对应着公民义务规范。换言之,国家权力要受到公民义务规范的限制,不仅如此,国家权力行使同样应受制于公民的权利规范,以维持宪法规范中国家与公民关系的平衡与稳定,即其应遵守宪法文本中的国家机关权力条款。对应宪法总纲中第5条的规定,国家机关遵守宪法的义务具体化为宪法第三章对若干国家机关权力的确认、边界及其分工。一方面,国家机关权力需要有边界,以保证其行使时应有之限度,以规范国家权力的运行;另一方面,需要对各国家机关的权力依其属性的不同进行划分,以达致权力运行有条不紊之目的。

关于宪法执行,宪法文本中关于“保护”“实行”“推广”等大量以国家作为义务主体、要求国家积极作为的词汇均是对宪法执行的具体表述。我国宪法文本中存在着纲领性规范,国家方针政策

与社会权规范的实现,均需要国家积极作为。国家是执行宪法的义务主体,需要积极作为从而实现制宪愿景,促成宪法实施,从而激活我国宪法文本。因此,为有力遏制、打击恐怖主义与极端主义,需要各级各类国家机关主动作为,积极、协调合作,从而共同、高效地实现去极端化的综合治理进路。

综上所述,在总体国家安全观战略的指导下,从中央到地方国家机关首先在其权力边界内、权力分工界限内积极作为,以实现对宪法义务的遵循;其后则依其相应职权积极开展各项去极端化工作,进而实现对宪法义务的切实履行。近年的去极端化治理实践表明,我国已建立行之有效、互相协调的治理体系,^①同时又能够有效发挥该治理体系对去极端化工作各方事务协调管理之效能,这既是国家机关遵守与执行宪法的自觉实践,也是各级国家机关在维护国家安全方面推进治理体系与治理能力现代化的有力证明。

三、去极端化实践的宪法实施路径

宪法文本规范的实现以宪法实施为前提。我国去极端化的实践呈现出这样一种宪法实施路径:以遵循党的领导与法治为基本原则,通过立法、执法、司法等多维途径实现了去极端化的宪法规范在全国范围内的全面实施。^②

(一)去极端化工作以党的领导为根本遵循

通过对中共中央及地方各级党委关于去极端化治理工作重要时间节点的纵向梳理,可以看出中共中央、地方党委对国内外极端主义危害态势的精准研判,并果断、及时作出相应部署,确保去极端化工作依法依规有序推进。

在中央层面,2012年,党的十八大报告指出要“完善国家安全战略和工作机制,高度警惕和坚决防范敌对势力的分裂、渗透、颠覆活动,确保国家安全”^[5]。2016年,习近平总书记在全国宗教工作会议上发表讲话,强调“要坚决抵御境外利用宗教进行渗透,防范宗教极端思想侵害”^[6]。2017年,党的十九大报告明确提出应“严密防范和坚决打击各种渗透颠覆破坏活动、暴力恐怖活动、民族分裂活动、宗教极端活动”^[7]。

①参见中华人民共和国国务院办公厅编《新疆的反恐、去极端化斗争与人权保障》,北京:人民出版社,2019年,第19-29页。

②本文此处采用狭义层面的宪法实施概念,即宪法实施主要以国家机关作出宪法行为的方式而实现。参见《宪法学》编写组《宪法学》,北京:高等教育出版社、人民出版社,2011年,第296页。

在地方层面,地方党委以党中央关于去极端化相关战略决策部署为指引,召开相应会议落实中央反恐、去极端化有关会议与文件精神,部署开展去极端化工作。例如,2014年,新疆维吾尔自治区党委提出推进法治新疆建设与去极端化宣传教育应协同并举,需着重发挥社会主义核心价值观对于去极端化工作开展的重要作用。^①2017年宁夏回族自治区第十二次党代会报告中提到,要“坚决抵御境外宗教渗透,严防宗教极端主义影响,切实维护现有宗教格局稳定”^②。2018年甘肃省伊斯兰教专项工作会议强调各级党委政府要切实把握思想行动统一到中央的决策部署上来,着力解决“清真”概念泛化等问题。^③

(二)去极端化法律规范构建的立法路径

国家权力机关在宪法规定的权力边界内,依据宪法和法律制定去极端化相关法律规范本身就是一类典型的宪法执行活动,同时也是对宪法法治原则的贯彻。换言之,立法具体化是我国宪法实施的重要途径之一,^④立法机关通过立法具体化的途径实现对宪法的具体实施,构建去极端化法律规范体系。

2014年,习近平总书记强调应坚持总体国家安全观,走出一条中国特色国家安全道路。^⑤以此为起点,我国国家安全相关立法进程逐步加快。2015年,《国家安全法》《刑法修正案(九)》《反恐怖主义法》相继出台,我国国家安全法律体系形成了“宪法+基本法+专门立法+其他法律规范”^⑥的多层次立法结构。这其中,《国家安全法》规定了防范和

处置恐怖主义与极端主义的有关内容;根据恐怖活动犯罪出现的新情况,《刑法修正案(九)》有针对性地作出规定,如增加宣扬恐怖主义、极端主义犯罪罪名;《反恐怖主义法》第4条第2款,则“彰显了国家对待极端主义的基本立场、明晰了极端主义的内涵外延、阐释了国家反对极端主义的基本原因”^⑦。

为贯彻实施上位法律规范,各地立法机关相继出台了反恐、去极端化相应的地方性法规。例如,新疆、浙江、湖南三地先后出台了本行政区域内实施《反恐怖主义法》办法。再如,去极端化工作中的一项重要内容就是防治“泛清真化”,针对“清真”概念泛化现象,多地出台了相应的清真食品生产经营管理条例、办法等地方性法规与规章。^⑧此外,新疆作为中国反恐怖主义的主战场,^⑨2017年新疆维吾尔自治区人大常委会通过了《新疆维吾尔自治区去极端化条例》,该条例第1条^⑩的文本表述即明确了该项立法的合宪性依据。

综上所述,针对去极端化立法目前已经形成较为完备的立体化法律机制建设框架,它属于国家安全法律法规体系的一部分,其上有上位法依据,其中也有地方国家权力机关制定的相应规范,同时与其配套实施的还有一系列相关的立法文件。

(三)去极端化实践推进的依法执法路径

现行宪法明确了各级国家行政机关的宪法地位,依宪法积极规范之要求,作为权力机关的执行机关,各级国家行政机关要主动作为,履行各项法定职权。^⑪在去极端化治理的执法实践中,各级行政机关主动作为,主动担当。

①参见《中共新疆维吾尔自治区委员会关于全面推进依法治疆建设法治新疆的意见》,《新疆日报》(汉文版),2014年11月28日,第1版。

②参见徐爱龙《林铎在全省伊斯兰教专项工作会议上强调 认真贯彻落实中央重大决策部署 维护全省团结和谐稳定的良好局面》,《甘肃日报》,2018年7月3日,第1版。

③参见李样举、韩大元《论宪法之下国家立法具体化功能的实现》,《厦门大学学报》(哲学社会科学版),2013年第3期,第95-103页。

④参见中国共产党新闻网《坚持总体国家安全观,走中国特色国家安全道路》,网址:<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n/2015/0720/c397563-27331861.html>,访问日期2019年10月18日。

⑤据不完全统计,截至2021年1月28日,在“北大法宝”平台检索与清真食品生产经营相关的现行有效地方性法规(含立法决定)有27部、地方政府规章有5部。

⑥参见中华人民共和国国务院新闻办公室编《新疆的反恐、去极端化斗争与人权保障》,北京:人民出版社,2019年,第36页。

⑦《新疆维吾尔自治区去极端化条例》第1条:“为了遏制和消除极端化,防范极端化侵害,实现社会稳定和长治久安,根据《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国反恐怖主义法》、国务院《宗教事务条例》等有关法律、法规,结合自治区实际,制定本条例。”

⑧本文采用广义的执法概念,即指国家行政机关、司法机关及其公职人员依照法定程序实施法律的活动。故此处讨论的内容包括行政机关(含司法行政机关)、司法机关在内的各宪法实施主体在去极端化过程中的有益实践。

在中央层面,公安部曾于2014年部署开展严厉打击暴力恐怖活动专项行动,要求各地公安机关在国家反恐怖工作领导小组和各级党委、政府统一领导下,坚决防止暴力恐怖、宗教极端活动的蔓延。^①针对我国西南边境地区受“三股势力”蒙蔽裹胁偷渡活动增多的情况,公安部在中央部署下成立“4·29”专案组对此依法严厉打击。^②2019年,国务院新闻办公室先后颁布《新疆的反恐、去极端化斗争与人权保障》《新疆的职业技能教育培训工作》等白皮书,更是体现了国家的高瞻远瞩,对去极端化工作取得的阶段性成果进行了回顾、总结与肯定。在地方层面,甘肃省临夏回族自治州市场监督管理局对“清真”概念泛化治理进行安排与部署工作,并组成督导组进行督查。^③辽宁省铁岭市银州区市场监督管理局曾于2020年开展清真概念泛化专项检查行动以规范清真食品经营行为,坚决防止“清真”概念泛化。^④内蒙古自治区锡林浩特市民委也开展了清真概念泛化专项治理活动,就食品“泛清真化”进行专项排查。^⑤新疆维吾尔自治区各级行政机关在去极端化工作推进中一方面重视着力保障和改善民生^⑥,另一方面依法设立了属于学校性质的职业技能教育培训中心开展帮教等工作,取得了良好的社会效益,并得到了国际社会的积极认可。^⑦由此可见,从中央到地方各级国家行政机关均在践行着去极端化的相关举措,履行着宪法规定之义务。

国家机关中除行政机关以外,司法机关、司法行政部门在去极端化治理中提供了重要的司法保

障。我国现行宪法文本中虽未出现“司法”字样,但根据宪法第135条的规定来看,执行法律的主体有法院、检察院、公安机关等部门,因此,通常意义所指的“司法机关”也属于宪法执行的主体之一,积极推进去极端化工作的开展是其维护宪法权威、保证宪法实施的具体体现。

在总体国家安全观的贯彻实践中,近些年来最高法院关于依法严惩、办理、审结各种渗透颠覆破坏、暴力恐怖、民族分裂、宗教极端等犯罪的工作情况及其相应数据均会在其年度工作报告中予以客观呈现。2018年最高法院还曾发布3起危害国家安全的典型案例,彰显出人民法院严惩危害国家安全、暴力恐怖袭击等犯罪的决心。^⑧另外,最高法院、最高检、公安部、司法部还于同年联合印发了《关于办理恐怖活动和极端主义犯罪案件适用法律若干问题的意见》,明确了恐怖活动和极端主义犯罪案件的定罪标准、办案程序及相应工作机制。申言之,司法机关开展去极端化工作时,会严格遵守并执行国家有权机关制定的宽严相济的刑事政策,结合考虑犯罪的社会危害性、涉案人员参与程度等多方面的因素而对涉案人员科处不同程度的刑罚。此外,在总体国家安全观的指导下,地方司法机关也积极作为。如新疆维吾尔自治区司法厅曾组织百名以上律师和心理咨询师,赴阿克苏市开展“去极端化”宣讲教育活动,让各族群众认清非法宗教活动的危害性,增强抵御宗教极端思想的免疫力。^⑨内蒙古自治区土默特左旗检察院曾于2019年通过政策解读、实地排查等方式对

①参见中国政府网《公安部开展严厉打击暴力恐怖活动专项行动》,网址:http://www.gov.cn/xinwen/2014-05/25/content_2686705.htm,访问日期2019年10月18日。

②参见新华网《新华时评:依法严厉打击宗教极端分子恐怖犯罪活动》,网址:http://www.xinhuanet.com/politics/2015-01/18/c_1114036703.htm,访问日期2019年11月5日。

③参见甘肃省临夏回族自治州广河县人民政府网《广河县市场监督管理局积极开展“清真”概念泛化治理工作》,网址:<http://www.ghx.gov.cn/content/2019/3980.html>,访问日期2019年11月5日。

④参见辽宁省铁岭市银州区人民政府网《银州区市场监督管理局开展清真概念泛化专项检查行动》,网址:<http://www.tieling.gov.cn/eportal/ui?pageId=243170&articleKey=1081914&columnId=243821>,访问日期2020年8月20日。

⑤参见内蒙古自治区锡林浩特市人民政府网《锡林浩特市民委开展清真概念泛化专项治理活动》,网址:http://www.xilin-haote.gov.cn/xwzx/bmdt/20200814_2522730.html,访问日期2020年8月20日。

⑥参见中华人民共和国国务院办公厅编《新疆的反恐、去极端化斗争与人权保障》,北京:人民出版社,2019年,第24页。

⑦参见中华人民共和国国务院办公厅编《新疆的职业技能教育培训工作》,北京:人民出版社,2019年,第19-28页。

⑧参见中国法院网《最高人民法院发布3起典型案例 彰显严惩危害国家安全、暴力恐怖袭击等犯罪的决心》,网址:<https://www.chinacourt.org/article/detail/2018/04/id/3265914.shtml>,访问日期2019年10月18日。

⑨参见阿克苏文明网《自治区司法厅“去极端化”宣讲活动进村入户》,网址:http://xjaks.wenming.cn/toutiao/201603/t20160312_2399372.shtml,访问日期2019年10月18日。

“清真”概念泛化进行专项治理。^①毋庸置疑,上述举措均是我国司法机关在推进去极端化工作中履行宪法职责,担当有为的有力证明。

四、结 语

“深入推进‘去极端化’,是摧毁‘三股势力’思想根基、取得反分裂斗争决定性胜利的重要举措。”^[1]宪法作为根本法,规范和指引着去极端化工作的依法推进。上文的规范分析表明,我国宪法中的基本原则、基本制度、公民基本义务与国家机构等条款共同构成了去极端化的宪法依据与文本规范。在党和国家的有力领导下,我国的去极端化工作已取得阶段性成果,并呈现出这样一种宪法实施路径——具体立法的有力保障,依法行政的生动实践,公正司法的依法践行。同时,在国际反恐合作的框架下,我国的去极端化工作为国际社会贡献了中国经验与中国智慧,并将在继续贯彻总体国家安全观的基础上,为保护国家安全与公共秩序、人民群众的生命健康与财产安全不断作出新的更大的贡献。

引用文献:

[1] 秦前红.宪法原则论[M].武汉:武汉大学出版社,

2012:5.

- [2] 《宪法学》编写组.宪法学[M].北京:高等教育出版社、人民出版社,2011.
- [3] 周少青.“去极端化”是一项名副其实的系统工程[N].中国民族报,2019-01-15(06).
- [4] 国务院法制办公室.中华人民共和国法规汇编:第六卷[M].北京:中国法制出版社,2014.
- [5] 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[J].求是,2012(22):18.
- [6] 全国宗教工作会议在京召开 习近平发表重要讲话[J].中国宗教,2016(5):7.
- [7] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[J].求是,2017(21):21.
- [8] 石泰峰.振奋精神 实干兴宁 为实现经济繁荣民族团结环境优美人民富裕与全国同步建成全面小康社会目标而奋斗[N].宁夏日报,2017-06-12(01).
- [9] 周叶中,庞远福.论国家安全法:模式、体系与原则[J].四川师范大学学报(社会科学版),2016(3):87.
- [10] 冯卫国,兰迪,苟震.反恐怖与去极端化前沿问题探究[M].北京:中国政法大学出版社,2018:281.
- [11] 赵璇.新疆“去极端化”工作的进程和举措[J].新疆大学学报(哲学·人文社会科学版),2019(2):35.

[责任编辑:王正良]

The Norm and Realization of "De-Radicalization" in the Constitutional Text

REN Li-li¹, CUI De-qi²

(1. School of Law, Xinjiang University, Urumqi, Xinjiang, 830047;

2. School of Law, Wuhan University, Hubei, Wuhan, 430072)

Abstract: the endeavor of de-radicalization is a practical need to implement a holistic approach to national security, a useful practice to promote the modernization of the national governance system and governance capacity, and a powerful embodiment of safeguarding the implementation of the Constitution. China's de-radicalization work has been carried out under the rule of law, while the Constitution functions as the highest normative guidance and fundamental basis. This paper analyzes the relevant basic principles, institutions and provisions in the Constitutional text to interpret the constitutional basis for de-radicalization, aiming to regulate and guide the continuous promotion of de-radicalization under the rule of law and explore the path of constitutional implementation in the practice of de-radicalization, in the hope of providing a perspective of constitutional jurisprudence studies in the formulation and improvement of the institutional system of legislation and enforcement on de-radicalization.

Keywords: De-Radicalization, Constitutional Text, Constitutional Provisions Analysis, Constitutional Compliance, Constitutional Execution

^①参见内蒙古自治区呼和浩特市土默特左旗人民政府网《土左旗检察院:云聪丽一行深入敕勒川镇开展“清真”概念泛化排查整治》,网址:<http://www.tmtzq.gov.cn/dynamic/view/20558.html>,访问日期2019年10月18日。